

Országgyűlési Biztos Hivatala

Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa

1387 Budapest, Pf. 40.

Dr. Fülöp Sándor Úr részére

Tárgy: A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa intézkedésének kezdeményezése

Tisztelt Dr. Fülöp Sándor Úr!

Az Energia Klub Környezetvédelmi Egyesület *Az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 7. §-ának (2) bekezdése alapján, a paksi atomerőmű telephelyén új atomerőművi blokk(ok) létesítésének előkészítését szolgáló tevékenység megkezdéséhez szükséges előzetes, elvi hozzájárulás megadásáról szóló 25/2009. (IV. 4) országgyűlési határozat* (a továbbiakban: Határozat) meghozatalának folyamatára, az abból adódó, a jövő nemzedékeket hátrányosan érintő, hatásaiban környezetvédelmi és természetvédelmi szempontból visszas helyzetre szeretné az Ön figyelmét felhívni, és **kérni, hogy mint a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa, indítson vizsgálatot az ügyben.**

A Határozattal, illetve megszületésének körülményeivel kapcsolatban az alábbi problémákat tártuk fel:

1. A Határozat félreértelmezve használja az 1996. évi CXVI. törvény (a továbbiakban: Atomtörvény) vonatkozó paragrafusát.
2. A Határozatból nem derül ki, hány új reaktorra szól, és időben meddig terjed a felhatalmazás azok megépítésére.
3. A Határozat nem nevezi meg a felhatalmazás kedvezményezettjét.
4. A Határozatban kérdéses a 40/2008. (IV.17.) OGY határozat 12. f) pontjára tett utalásnak a szerepe.
5. Az eredeti határozati javaslatához tartozó indoklás rövid és semmitmondó, a benne található egyetlen konkrét hivatkozás gyakorlatilag cáfolja a Határozat szükségességét.
6. Ellentmondás fedezhető fel annak értelmezésében, hogy pontosan miről döntött az Országgyűlés.
7. Az Atomtörvény jelenlegi, vonatkozó rendelkezései nem megfelelőek, azok változtatására és pontosítására van szükség.

Indokainkat részletesen az alábbiakban fejtjük ki.

1. A Határozat meghozatalát, ahogy mind a címében, mind a szövegében utal erre, az Atomtörvény 7.§-ának (2) bekezdésében („*Új nukleáris létesítmény és radioaktív hulladéktároló létesítését előkészítő tevékenység megkezdéséhez, illetőleg meglévő atomerőmű további atomreaktort tartalmazó egységgel való bővítéséhez az Országgyűlés előzetes, elvi hozzájárulása szükséges.*”) megfogalmazott rendelkezés alapján kérte a Kormány az Országgyűléstől. Ennek ellenére a Határozat szövege („*Az Országgyűlés előzetes, elvi hozzájárulást ad az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 7. §-ának (2) bekezdése alapján – összhangban a 2008-2020 közötti időszakra vonatkozó energiapolitikáról szóló 40/2008. (IV.17.) OGY határozat 12. f) pontjával –, a paksi atomerőmű telephelyén új blokk(ok) létesítését előkészítő tevékenység megkezdéséhez.*”) nem egyeztethető össze az Atomtörvény megjelölt bekezdésével. Annak fordulatai ugyanis – atomerőművekre vonatkozathatóan – „*új nukleáris létesítmény létesítését előkészítő tevékenység megkezdését*”, vagy „*meglévő atomerőmű bővítését*” jelölik meg, mint olyan tervezett tevékenységeket, amelyekhez az Országgyűlés hozzájárulása szükséges. A Határozat az Atomtörvény világosan meghatározott előírásai ellenére vegyíti a két fordulatot, illetve a „blokk(ok)” kifejezés használatával új elemet illeszt bele.

Mindazonáltal a Határozat által engedélyezett tevékenység végső célját nehéz másképp értelmezni, mint a paksi atomerőmű („*meglévő atomerőmű*”) bővítését („*további atomreaktort tartalmazó egységgel*”); a „*paksi atomerőmű telephelyén új blokk(ok)*” megfogalmazás egyértelműen erre utal. **Ennek ellenére a Határozat nem bővítéshez, hanem az új nukleáris létesítményekre vonatkozó, annak „*létesítését előkészítő tevékenység megkezdéséhez*” kérte az Országgyűlés hozzájárulását¹.**

A fentiekre sem a Határozat, sem a határozati javaslatához tartozó indoklás nem ad magyarázatot, illetve az erre vonatkozó kérdésre sem a javaslatot előterjesztő miniszter (Dr. Molnár Csaba), sem a minisztérium főosztályvezetője (Zarándy Tamás) nem adott érdemi választ az Országgyűlés Gazdasági Bizottságának 2009. március 18-i, illetve a Környezetvédelmi Bizottság 2009. március 30-i ülésén. A miniszter válaszában mindössze az alábbiakra szorítkozott: „*... jogi szempontból is teljesen mindegy, hogy egy paragrafusnak melyik szava alapján próbáljuk meg az elvi hozzájárulást*

¹ Véleményünk szerint a Határozatban foglaltak jogi szempontból sem értelmezhetőek új nukleáris létesítményre vonatkozóan. Ezzel kapcsolatban tájékoztatom Önt, hogy a Határozat alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát kezdeményeztük az Alkotmánybíróságnál. Jelen beadványunkhoz mellékeljük az Alkotmánybíróságnak benyújtott beadványunkat.

megszerezni.”² Kifejezetten aggályosnak, jogállamisággal összeegyeztethetetlennek és elfogadhatatlannak tartjuk a miniszter szavaiból kitűnő, a jogrendszert semmibe vevő attitűdöt.

Kérdéses a „blokk(ok)” kifejezés használata is. Az Atomtörvény „új nukleáris létesítményről”, vagy „atomreaktort tartalmazó egység”-ről beszél; nem világos, miért tértek el az Atomtörvény által használt fogalmaktól, és használták a *nukleáris létesítmények nukleáris biztonsági követelményeiről és az ezzel összefüggő hatósági tevékenységről szóló 89/2005. (IV. 5.) Kormány rendelet* által meghatározott „blokk” kifejezést (önmagában az is alkotmányossági aggályokat vet fel, hogy az Atomtörvényben nem, csupán egy alacsonyabb szintű jogszabályban definiált fogalmat használ a hivatkozott országgyűlési határozat).

2. A Határozatból hiányzik az építendő reaktorok számának meghatározása. Az Atomtörvény vonatkozó pontja egyes számban („további atomreaktort tartalmazó egységgel”) beszél a meglévő atomerőművet bővítő egységekről. A blokk(ok) kifejezés elfogadhatatlan bizonytalanságot tartalmaz, nem tudni, hogy hány reaktorról van szó. A törvény egyes számban megfogalmazott szövegéből az következik, hogy a bővítést minden egyes új reaktorhoz külön-külön kellene kérni és indokolni.

A Határozatnak meg kellett volna határoznia azt is, hogy a bővítésre vonatkozó hozzájárulás meddig érvényes. **A jelen formában elfogadott határozat alapján ugyanis a Paksi Atomerőmű gyakorlatilag tetszés szerint bármikor, bármennyi reaktorral bővíthető.** Ezen helyzet kialakítása bizonyára nem szerepelt a jogalkotó céljai között az Atomtörvény megalkotásakor.

3. A Határozat arra sem tér ki, hogy kinek is szól az engedély. Mivel az Atomtörvény nem tartalmaz erre vonatkozóan útmutatást, ennek tisztázása a Határozatra várt volna. A Határozatnak azon része, ahol a 40/2008. (IV.17.) OGY határozat 12. f) pontjára utal, jelenthetné a választ. Nevezett pont ugyanis így szól: (a Kormány) *„kezdje meg az új atomerőművi kapacitásokra vonatkozó döntés-előkészítő munkát. A szakmai, környezetvédelmi és társadalmi megalapozást követően a beruházás szükségességére, feltételeire, az erőmű típusára és telepítésére vonatkozó javaslatait kellő időben terjessze az Országgyűlés elé.”* A 40/2008. (IV.17.) OGY határozat 12. f) pontjára tett utalás tehát szolgálhat a Kormány, mint az országgyűlési felhatalmazás kedvezményezettjének nevesítésére (az *„összhangban a 2008-2020 közötti időszakra vonatkozó energiapolitikáról szóló 40/2008. (IV.17.) OGY határozat 12. f) pontjával”* megfogalmazással), ez azonban túlzottan körmönfontnak tűnik, elégséges lett volna, ha egyszerűen beleírják a Határozat szövegébe, hogy a „Kormány számára”.

² A Környezetvédelmi Bizottság 2009. március 30-i üléséről készült jegyzőkönyv internetes elérhetőségét a Mellékletek tartalmazzák.

4. Kérdéses, miért utal a Határozat a korábbi [40/2008. (IV.17.)] országgyűlési határozatra. Ellentmondás figyelhető meg a Kormány mostani, az előterjesztő miniszternek a Gazdasági Bizottság ülésén megfogalmazott álláspontja („A Kormány nem érzi felhatalmazva magát arra, hogy részletesen cselekedjen ebben az ügyben...”), illetve a között, hogy 2008-ban még sem a Kormány, sem az Országgyűlés nem kifogásolta, hogy a 40/2008. (IV.17.) OGY határozat úgy adta a feladatot a Kormánynak, hogy az nélkülözze a Kormány jelenlegi értelmezése szerint feltétlenül szükséges, az Atomtörvény 7.§ (2) által megkövetelt felhatalmazást. **Megállapítható, hogy a Kormány úgy kérte az Országgyűlés hozzájárulását, hogy egyrészt nem teljesítette a számára a 40/2008. (IV.17.) OGY határozatban előírtakat, másfelől a Határozat gyakorlatilag ugyanazt tűzi ki célul, mint a 40/2008. (IV.17.) OGY határozat.**

Felmerülhet az az értelmezés is, hogy a Kormány a 2008-as határozatban foglaltakat igyekszik megvalósítani, amihez – most – szükségesnek tartja az Országgyűlés újabb hozzájárulását, azonban ez azt jelentené, hogy a 40/2008. (IV.17.) OGY határozat értelmében ismét az Országgyűlés elé kell járulnia a Kormánynak („A szakmai, környezetvédelmi és társadalmi megalapozást követően a beruházás szükségességére, feltételeire, az erőmű típusára és telepítésére vonatkozó javaslatait kellő időben terjessze az Országgyűlés elé.”). Ezzel két probléma van. Egyrészt nem világos, hogy ennek mi értelme lenne. A hatályos – az Atomtörvényben definiált – jogszabályi háttér, bár nem tökéletes, de elégséges kereteket biztosít a folyamatoknak. Ennek megfelelően a 40/2008. (IV.17.) OGY határozatban megfogalmazott vizsgálatokat a Kormány minden további nélkül elvégezhette volna (az atomerőmű bővítéséről lévén szó, nincs szükség hozzájárulásra „létesítést előkészítő tevékenységhez”), és az abban megkövetelt konkrét javaslatokkal járulhatott volna az Országgyűlés elé, hogy megkérje a bővítéshez szükséges hozzájárulást (eleget téve az Atomtörvényben és a 40/2008. (IV.17.) OGY határozatban megfogalmazott követelményeknek). **Ezen túlmenően, sem a határozati javaslat, sem annak indoklása, sem az előterjesztő miniszter nem utalt arra, hogy valóban terveznék az Országgyűlés újbóli tájékoztatását, a hozzájárulása megkérését.** Erre az Atomtörvényben foglaltak maradéktalan betartása mellett nem is lenne szükség, hiszen a szerint mindössze egyszer, vagy új nukleáris létesítmény létesítését előkészítő tevékenységhez, vagy bővítéshez kell az Országgyűlés felhatalmazását kérni.

5. A Határozathoz egy mindössze másfél oldalas, semmitmondó, állításait alá nem támasztó indoklás tartozik. Az indoklás a döntés súlyához képest méltatlanul rövid, és egyetlen lényeges kérdést sem válaszol meg. Az indoklás mindössze egyszer hivatkozik egy már létező tanulmányra, a MAVIR kapacitástervére, az alapján azonban azt ismeri el, hogy 2025-ig nem indokolt új reaktorok építése. A Határozat ezzel nem csak formai okokból kérdőjelezhető meg, hanem tartalmilag is szükségtelennek,

megalapozatlannak tűnik. **Megkérdőjelezhető tehát, hogy milyen alapon hozta meg az Országgyűlés a döntést, hiszen az indoklás hiányosságait figyelembe véve, a képviselők nem kapták meg a szükséges tájékoztatást, ami elfogadhatatlan a beruházás várható (több ezermilliárd forint nagyságrendű) költségét és időtávját (legalább 60-70 év) figyelembe véve.**

6. Meglehetősen aggályos, hogy az előterjesztő miniszter és a parlamenti döntésben érdekelt Magyar Villamos Művek Zrt. (MVM) egymásnak ellentmondóan nyilatkoztak arról, hogy milyen szinten állnak az előkészületek, azaz, miről is szólt valójában az Országgyűlés döntése. Az előterjesztő miniszternek a Gazdasági Bizottság ülésén elhangzott szavai szerint: *„Én úgy értelmezem az elvi hozzájárulást, hogy a Kormány semmit nem tehet. A gyakorlatban egy lépést nem tehet addig, amíg az országgyűlés az elvi hozzájárulást nem teszi meg, hiszen nem arról dönt az országgyűlés, hogy milyen blokk legyen, hány megawatt legyen, hol épüljön fel és mit kell csinálni, hanem arról dönt, hogy előzetesen elvi hozzájárulást ad a Kormánynak ahhoz, hogy az ilyen típusú kérdésekre a szükséges válaszokat próbálja a következő időszakban megválaszolni. [...] A Kormány nem érzi felhatalmazva magát arra, hogy részletesen cselekedjen ebben az ügyben, amíg az országgyűlés a Kormánynak meg nem engedi. Ha ezt az országgyűlés megengedi, akkor nyilván ez a történet be fog indulni.”*³ Ezzel szemben, a magyar állam tulajdonában álló MVM a Határozat elfogadása után közleményben azonban az alábbiakról tájékoztatta a közvéleményt: *„[...] a cégcsoport a tulajdonossal egyeztetve már eddig is jelentős munkát végzett, hiszen a Paksi Atomerőmű bővítésére vonatkozó Parlamenti döntést megalapozó szakértői vizsgálatok a műszaki, gazdasági, kereskedelmi, jogi és társadalmi szempontok elemzésével, mintegy 300 mérnökévnyi ráfordítással immár két éve folytak. A parlamenti döntést követően mindezekre alapozva megkezdődhetnek a tényleges előkészületek, ennek részeként a szükséges engedélyeztetési eljárások.”*⁴

A Kormány ezek szerint úgy kérte egy már elvégzett munkához az Országgyűlés hozzájárulását, hogy tudatában volt annak, hogy az MVM már elvégezte a munkát: az MVM közleménye szerint legalábbis a Kormányt tájékoztatták („a tulajdonossal egyeztetve”) az MVM terveiről és az elvégzett munkáról.

7. Az Atomtörvény jelenlegi, vonatkozó rendelkezései nem megfelelőek, azok változtatására és pontosítására van szükség. Nem világos, mit takar az Atomtörvény 7. § (2) pontjában lévő, „létesítését előkészítő tevékenység” kifejezés, mivel azt sem az Atomtörvény, sem bármilyen más jogszabály nem határozza meg. Ezzel értelemszerűen növekszik a Határozatban foglaltakat illetően a

³ Az Országgyűlés Gazdasági Bizottságának XX üléséről készült jegyzőkönyv internetes elérhetőségét a Mellékletek tartalmazzák.

⁴ Az MVM közleményét a Mellékletek tartalmazzák.

bizonytalanságok száma, azaz még kevésbé világos, mire is szól az engedély. A probléma az ezen szakasz által megadott további (pl. a bátaapáti radioaktív hulladék-tároló ügyében hozott, 85/2005. (XI. 23.) számú OGY határozat) országgyűlési hozzájárulásokra is kiterjed.

Ezen felül, az Atomtörvény 7 §. (2) bekezdését vizsgálva, azt ellentmondásosnak, és ezért alkalmatlannak tartjuk a jogalkotói szándék betöltésére. A jogalkotó az Atomtörvény megalkotásakor vélhetően abból a feltételezésből indult ki, hogy egy teljesen új atomerőmű létrehozása nagyobb (társadalmi, környezeti) sérelemmel jár, mint egy már meglévő atomerőmű bővítése, és ezért tartotta szükségesnek a bővítéshez képest általánosabb, a döntéshozatal korábbi fázisát feltételező folyamathoz, azaz a „létesítését előkészítő tevékenység megkezdéséhez” a hozzájárulás megkérését. A jogalkotó elképzelése szerint tehát egy már létező atomerőmű bővítése elvileg kisebb érdeksérelmet okoz, és ebben az esetben a döntéshozatal egy későbbi fázisában kell az Országgyűlés hozzájárulását megkérni. A különbség nem elhanyagolható: a bővítéshez szükséges hozzájárulás megkérésekor a Határozatban és annak indoklásában foglaltaknál lényegesen konkrétabb javaslatot kellett volna az építendő új atomreaktorokra vonatkozóan az Országgyűlés számára megfogalmazni.

A fenti különbségtételt aránytalannak tartjuk. Egy már létező atomerőmű új reaktorral való bővítése a társadalom számára hasonló súlyú és időtávú döntés, mint egy teljesen új atomerőmű építése. A két beruházás közti különbségek hatásai lokálisan, egymást jórészt ellensúlyozva jelentkeznek, míg a hosszú távú, döntően nem lokális hatások gyakorlatilag azonosak. Egy új atomerőmű építésénél fellépő környezetkárosító és társadalmi hatások jelentős része fellép egy atomerőmű bővítésénél is, míg a többi hatást nagymértékben ellensúlyozza, hogy a meglévő atomerőművet a bővítéssel tovább üzemeltetik, nem kerül sor a lebontására, a terület rekultivációjára stb. Ezzel szemben a hosszú távú hatások (az erőmű leszerelésének és a hulladékok kezelésének költségei és időtávja) gyakorlatilag megegyeznek. Ezért úgy véljük, hogy az Atomtörvény 7. § (2) bekezdésében foglalt, különböző szintű elvi hozzájárulásokat ki kell terjeszteni mindkét típusú beruházási tervre, azaz az atomerőmű bővítése, illetve bármilyen új nukleáris létesítmény létesítésének tervezése esetén is szükség lenne az Országgyűlés mind előzetes, mind végleges, konkrét információkkal indokolt hozzájárulására.

Összefoglalva, a Határozatot övező bizonytalanságok, a feloldatlan ellentmondások, a kérdéses pontok létrehozására nehéz magyarázatot találni. Kiemelendő, hogy **a Határozatot súlyához mérten példátlanul rövid idő alatt (alig két hét) és módon, a Parlament feloszlását is kilátásba helyező kormányválság idején hozta meg az Országgyűlés.** A fenti pontokban taglaltak okot adnak arra a gyanúra, hogy a Határozat meghozatalával egy, a formális kereteken kívül már meghozott döntés legalizálása történt, úgy, hogy az Országgyűlés tagjai gyakorlatilag nem voltak döntésképes

helyzetben, mivel a megalapozott döntéshozatalhoz szükséges információkat nem kapták meg. A Határozat szövegének ellentmondásossága pedig azt sejteti, hogy annak kialakítása során a döntés véglegességének leplezésére törekedtek, a döntés valódi tartalmáról sem az országgyűlési képviselőket, sem a közvéleményt nem kívánták tájékoztatni, arról a nyilvánosság előtt zajló politikai, szakmai, közéleti vitát nem kívántak folytatni.

A Határozat megszületésének folyamatát jellemző ellentmondásokon túlmenően, **a Határozat tartalmi bizonytalanságaiból fakadó várható hatások veszélyeztethetik a jövő nemzedékek jogait, a környezet és a természet állapotának fenntarthatóságát és általában is környezetvédelmi kockázattal járnak.** A nyilvános vita lefolytatása és a különböző alternatívák valós vizsgálata nélkül meghozott döntés több szempontból is aggályos. Minden energiatermelő technológia terheli a környezetet, az atomerőműveket azonban kiemeli a többi közül, hogy önmagukban is, és esetleges szabotázsakciók célpontjaként is potenciális veszélyforrást jelentenek. Továbbá, az a körülmény, hogy nem tudni, hány és mekkora egységgel tervezik a paksi atomerőmű bővítését, és így nem világos, hogy mekkora környezetterhelést fog okozni a fejlesztés folyamat és az új reaktorok majdani üzeme, illetve nem ismert, hogy milyen mennyiségű hulladék keletkezésére kell számítani, szintén a jövő nemzedékek érdekeinek veszélyeztetését okozhatja. A döntés időtávja a radioaktív és nukleáris hulladékok kezeléséhez szükséges időtartam figyelmen kívül hagyásával is legalább 60-70 éves távlatú, a hulladékok kezelésének gondja, különös tekintettel a kiegészítő fűtőelemek problémájának megoldatlanságára, annak költségeivel együtt a jövő nemzedékekre maradnak.

Mindezekon túl, az Atomtörvény vonatkozó rendelkezéseinek maradéktalan betartása esetén is sérülhetnek a jövő nemzedékek jogai, tekintettel az Atomtörvény rendelkezéseinek elégtelenségéből fakadó bizonytalanságokra.

A fenti eljárás, amely keretében egy nem megfelelő alapon és nem jogszerű keretek között hozott döntés megszületését eredményezte, veszélyezteti a jogállamiságot, és (környezeti, gazdasági, egyéb társadalmi) hatásaiban veszélyeztetheti a jövő nemzedékek jogait, illetve hozzájárulhat Magyarország környezeti állapotának romlásához. Ezért **kérjük Önt, mint a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosát, hogy az 1993. évi LIX. törvény 27/B.§ (1) bekezdésben biztosított jogkörei alapján vizsgálja ki az ügyet, járjon el és e módon járuljon hozzá a környezet állapotának, továbbá az állampolgárok egészséges környezethez való alkotmányos joga védelméhez.**

Tekintettel az ügy súlyára, valamint a potenciálisan érintett állampolgárok nagy számára, kérjük Önt, hogy beadványunkat soron kívül bírálja el.

Az ügyel kapcsolatos, ez idáig keletkezett iratokat jelen levelünkhöz mellékeljük. Személyes adataink kezeléséhez, nyilvánosságra hozatalához hozzájárulunk.

Segítségében és támogatásában bízva,

Budapest, 2009. május 28.

Tisztelettel:

Ámon Adrienn

igazgató

Energia Klub

A beadványhoz csatolt mellékletek:

- A 25/2009. OGY határozat eredeti, H/9173. számú határozati javaslat és indoklása
- Az Energia Klub által készített, *A paksi atomerőmű bővítésével kapcsolatos, H/9173. számú országgyűlési határozati javaslat kritikája* című dokumentum
- Az Energia Klub és a Greenpeace által készített, *A paksi atomerőmű bővítésével összefüggésben megfontolandó kérdések* c. dokumentum
- Az Energia Klubnak a 25/2009. OGY határozat alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát és megsemmisítését indítványozó, az Alkotmánybíróság számára benyújtott beadványa
- Az MVM 2009. március 31-én kiadott közleménye
 - o http://mvm.hu/engine.aspx?page=showcontent&content=sajtokozlemeny_20090331_paks_bovites
- Az Országgyűlés bizottsági ülései jegyzőkönyveinek elérhetősége:
 - o A Gazdasági Bizottság 2009. március 18-i ülése:
http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=184&p_fomenu=20&p_almenu=24&p_ckl=38&p_rec=&p_nyelv=HU
 - o A Környezetvédelmi Bizottság 2009. március 30-i ülése:
http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=190&p_fomenu=20&p_almenu=20&p_ckl=38&p_rec=&p_nyelv=HU